Comisión Especial con fines legislativos de asuntos municipales y descentralización
Carpeta Nº 2595 de 2013

Versión Taquigráfica N° 2087 de 2014

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 9 de abril de 2014

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Horacio Yanes, Presidente y Fitzgerald Cantero Piali, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, María Elena Laurnaga, Daniel Peña Fernández, Nicolás Pereira y Daoiz Uriarte.

SEÑOR PRESIDENTE (Yanes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

En la última reunión aprobamos en general el proyecto de descentralización y participación ciudadana, Carpeta Nº 2595/13. Por lo tanto, estamos en condiciones de empezar a votar artículo por artículo.

En discusión el artículo 1º.

(Se lee:)

Artículo 1º.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

Toda población de más de dos mil habitantes constituirá un Municipio y su circunscripción territorial deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

En aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, podrá haber un Municipio, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente o el 30% de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción, siguiendo el mecanismo dispuesto en el artículo 16 de la presente ley. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá

iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República.

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR PEREIRA.- Propongo que se voten en bloque los artículos 2º al 6º inclusive.

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión el bloque conformado por los artículos 2º al 6º inclusive.

(Se lee:)

Artículo 2º.- La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios, su denominación y sus respectivos límites territoriales, éstos podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes (Letra Y) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República).

Artículo 3º.- Son principios cardinales del sistema de descentralización local:

1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.

2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.

3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.

4) La participación de la ciudadanía.

5) La electividad y la representación proporcional integral.

6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Artículo 4º.- Los acuerdos previstos en el artículo 262 de la Constitución de la República, entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los Municipios.

Artículo 5º.- Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local.

Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia, los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política.

Con el porcentaje establecido en el artículo 16 de la presente ley podrá entablarse el derecho de iniciativa ante el Municipio, en caso de que estos ámbitos no sean establecidos. Pasados sesenta días sin que éste se pronuncie, podrá presentarse dicha iniciativa ante la Junta Departamental. El no pronunciamiento de ésta en un plazo de noventa días se considerará como denegatoria.

CAPÍTULO II - DE LA MATERIA DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Artículo 6º.- La materia departamental estará constituida por:

1) Los cometidos que la Constitución de la República y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales.

2) Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.

3) La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.

4) La definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial, en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de la legislación vigente en materia Nacional y Departamental.

5) La definición de la política de recursos financieros.

6) El diseño y conducción de la política de recursos humanos.

7) La generación de programas presupuestales municipales enmarcados en el Presupuesto Departamental.

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad

En discusión el artículo 7º.

(Se lee:)

Artículo 7º.- La materia municipal estará constituida por:

1) Los cometidos que la Constitución de la República y la ley determinen.

2) Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial, pudiendo asumir entre ellos:

El mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas.

El servicio de Necrópolis, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.

El seguimiento y control de la señalización del tránsito, de su ordenamiento, en el marco de las disposiciones nacionales y departamentales vigentes.

El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición, asumiendo directamente la tarea, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.

3) La administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal, que deberán estar incluidos en el Presupuesto Departamental.

4) La administración de los recursos humanos dependientes del Municipio.

5) La articulación con los vecinos y la priorización de las iniciativas existentes, en las que puedan intervenir.

6) La relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción.

7) La celebración de convenios dentro del área de su competencia.

8) El conocimiento de las obras públicas a implementarse en su jurisdicción.

9) Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.

10) La participación en proyectos de cooperación internacional que comprendan a su circunscripción territorial.

11) Los asuntos que resulten de acuerdos concretados entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.

12) Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales para ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.

13) Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios.

14) Los proyectos de desarrollo comprendidos dentro de los numerales 11) y 12) de este artículo, que obtengan financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del Municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, deberán ser habilitados para su ejecución.

SEÑOR PEREIRA.- El artículo al que se dio lectura tiene tres o cuatro modificaciones con relación al proyecto original. Una en el numeral 2) en el que se establecen en condicional algunas de las materias que habíamos definido que debían estar a cargo de los Municipios. Otra en el numeral 3) donde dice "deberán" en lugar de "deberá" y otra en el 14), en el que se agrega la palabra "circunscripción". Con las últimos dos estamos de acuerdo, pero proponemos que en el inciso 2) se mantenga la redacción original, es decir: "Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial.- El mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas.- El servicio de Necrópolis, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.- El seguimiento y control de la señalización del tránsito, de su ordenamiento, en el marco de las disposiciones nacionales y departamentales vigentes.- El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición, asumiendo directamente la tarea en caso de que sea posible".

SEÑOR ASTI.- Coincido con lo que plantea el señor Diputado Pereira en cuanto a separar este tipo de competencias, pero plantearía para el último punto, "Seguimiento y control de la recolección de residuos", la misma redacción propuesta para Necrópolis. El Municipio puede considerar que es posible, pero si hay disposiciones departamentales que ya han definido cómo es la recolección y disposición final de residuos, estaríamos en contradicción. Es decir: esto sería siempre y cuando no hubiera disposiciones departamentales al respecto; estoy pensando en Montevideo, Canelones y Maldonado que ya tienen servicios centralizados de recolección y disposición de residuos.

SEÑOR ESPINOSA.- El articulado, cuando especifica a texto expreso que el seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición es competencia del Municipio, va en contrasentido de las disposiciones de los gobiernos departamentales en los casos en los que ya hay una centralización y una administración de los recursos tantos financieros como humanos para esa tarea. Además, va en contrasentido de la centralización, de la disposición final y de los mecanismos que al respecto tienen algunos departamentos. Por lo tanto, comparto la idea del señor Diputado Pereira en cuanto a buscar una redacción que no signifique una obligación sino algo acorde a la realidad de cada gobierno departamental para no crear un conflicto que seguramente puede plantearse ante la exigencia popular de que un Municipio tiene que disponer de determinada manera de los residuos y su destino.

SEÑOR PEREIRA.- La redacción que tenemos en el repartido intentaba salvar las situaciones de aquellos departamentos en los que el servicio ya está centralizado, por razones de buena economía. Quizás la redacción no sea la mejor, y por eso, tomando la propuesta del señor Diputado Asti, sugeriría que ese párrafo quedara redactado de la siguiente manera: "El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición asumiendo directamente la tarea, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan".

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión el artículo 7º con la modificación planteada por el señor Diputado Pereira.

Se va a votar.

(Se vota)

——Once por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión el artículo 8º.

(Se lee:)

Artículo 8º.- En aquellas zonas del territorio donde no exista Municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el Gobierno Departamental

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Pasamos a considerar el Capítulo III, "Integración"

En discusión el artículo 9º.

(Se lee:)

Artículo 9º.- Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo.

Serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales.

SEÑOR ESPINOSA.- Hace varias sesiones que venimos analizando el régimen de suplencias de los alcaldes. Si el espíritu es avanzar votando el artículo 9º con la redacción actual, dando por entendido que se va a establecer el régimen de suplencia respectivo, por supuesto que estamos de acuerdo. Indudablemente, todavía queda el análisis del resto de los puntos a considerar, pero quiero que se aclare cuál es el espíritu de este artículo, para que posteriormente no existan contradicciones.

SEÑOR PEREIRA.- La confusión está en que el tema de las suplencias está contenido en dos artículos, pero así está, también, en la ley actual, que determina que este es el régimen para las suplencias y, después, establece qué sucede con el cargo de alcalde en caso de vacancia. ¿Por qué? El artículo 9º hace referencia a un régimen de suplencias diferente al que se aplica en el Parlamento, en que la licencia debe ser votada por el Cuerpo; en este caso, se trata del sistema automático, llamado por algunos "de silla vacía": se levanta un Edil y se sienta otro que es su suplente. Este artículo hace referencia a este sistema. A su vez, en el artículo 11 están reguladas la vacancia temporal y definitiva del alcalde.

SEÑOR CASAS.- Pienso que habría que leer este Capítulo íntegramente, porque unos artículos refieren a otros y es muy difícil votarlos por separado.

SEÑOR ASTI.- Coincido con el señor Diputado Casas: no podemos avanzar artículo por artículo hasta tener definidos otros aspectos. Por otro lado, con respecto al régimen de suplencias, coincido con lo manifestado por el señor Diputado Nicolás Pereira.

Cuando lleguemos a un acuerdo, podremos proceder a la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Bueno, entonces, léanse los artículos 10 y 11.

(Se lee:)

Artículo 10.- Para ser miembro del Municipio se requerirá dieciocho años cumplidos de edad, ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio y estar radicado dentro de los límites territoriales de aquél, desde, por lo menos, tres años antes.

No podrán integrarlos los miembros de la Junta Departamental ni los Intendentes.

Los Alcaldes estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades e inhibiciones que los Intendentes, pero quienes ejerzan estas funciones podrán ampararse por el tiempo en que las desempeñaren, en lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, para los funcionarios públicos designados para ocupar cargos políticos o de particular confianza.

Los Concejales estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades e inhibiciones que los integrantes de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales.

Artículo 11.- El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (Municipio) que resulte electo y proclamado se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

Los restantes miembros se denominarán Concejales.

En caso de vacancia del cargo de Alcalde, de impedimento temporal o de licencia del titular, sus suplentes serán llamados, por su orden, a ejercer dichas funciones. La no aceptación del cargo por parte de un suplente le hará perder su calidad de tal, excepto que la convocatoria fuese para suplir una vacancia temporal.

El cargo de Alcalde tendrá el mismo régimen de reelección que el establecido para el cargo de Intendente por el artículo 266 de la Constitución de la República, que se aplicará a partir de las elecciones del 2020.

——Léase lo que figura en el repartido como "Texto propuesto por el Frente Amplio en la reunión de la Comisión de 2 de abril de 2014".

(Se lee:) "Artículo 11.- El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.- Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario. En caso de ausencia temporal, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular actuante como concejal que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer concejal de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción.- En caso de ausencia definitiva asumirá como Alcalde el suplente que corresponda según la proclamación de los mismos".

——Hemos pedido que se diera lectura a este texto simplemente para que se tenga en cuenta todo el material que está sobre sus mesas.

SEÑOR ASTI.- Acá estamos encarando uno de los temas centrales, las modificaciones planteadas a este proyecto de ley conjuntamente con las relativas a los recursos financieros. El proceso de gestación de la institución Municipio y del cargo de alcalde, que tuvo lugar en la Legislatura pasada y se aplica en esta, hace que se den circunstancias muy particulares. Las incompatibilidades y las inhabilitaciones de los alcaldes fueron establecidas por ley el 6 de julio de 2010, o sea, el día antes de que asumieran el cargo y dos meses después de haber sido electos. Eso configura una necesaria solución legal para el tema de las incompatibilidades y las inhabilitaciones en el ejercicio de ese cargo, pero a la vez supone un cambio en las reglas de juego con respecto a la elección. Si no me equivoco, todos los partidos políticos estamos de acuerdo con que ese tortuoso mecanismo de legislación que utilizamos para la creación de estos órganos -que empezó mucho antes y terminó el día antes de que asumieran- tiene características que debemos tratar de solucionar, a nuestro entender, en función de un principal objetivo, que es el funcionamiento de estos órganos, que tienen un titular con responsabilidades más ejecutivas, pero que son colegiados. Con la legislación actual, en 2015, se produciría, en muchos casos, el desmembramiento de estos órganos durante varios meses. Creo que tenemos que tratar el tema a la luz de este concepto.

Se había propuesto que la reelección fuera a partir de 2020, o sea, que no se computara este período, dada la forma en que se legisló sobre el tema. Esa fecha de julio de 2010 pone este tema arriba de la mesa en forma muy evidente, pero también está el de las suplencias, que es importante para la conformación de las listas en cada período electoral, en los distintos departamentos y según los diferentes acuerdos y cómo se prepararon para poder asumir, como equipo, esas tareas en el Municipio.

Nosotros presentamos una solución que divide las licencias temporales y definitivas. Ya lo discutimos la semana anterior, pero podemos hacerlo nuevamente, reiterando que nuestro norte es el funcionamiento efectivo de estos órganos, tratando de evitar su desmembramiento en este período electoral.

SEÑOR ESPINOSA.- Insisto en lo mismo: hay que respetar lo que establecen la Constitución y las leyes en cuanto a la formulación y el régimen de suplentes respectivos que las agrupaciones políticas definan, tal como es su derecho. Ya lo he dicho varias veces: no quiero que después existan interpretaciones en un sentido o en otro, como ya ha ocurrido, que limiten o modifiquen la voluntad del soberano, que es el pueblo votante. Creo que haríamos un bien a este proyecto de ley si dejáramos claramente establecido que hay que respetar el régimen que la agrupación y los partidos establecen en la elección de sus autoridades locales. No me parece bueno que podamos definirlo nosotros, limitando o condicionando a los alcaldes o al equipo con que llegaron al triunfo, al establecer quiénes tienen que ser sus respectivos suplentes en cualquier tipo de ausencia, ya sea temporal o definitiva.

Redondeando: quiero que quede claro que, a mi juicio, el criterio es que debe primar el régimen que la estructura de la lista proponga, ya sea respectivo o preferencial. Por supuesto, conforme a mi idea, generalmente va a ser respectivo.

SEÑOR CASAS.- Si no entendí mal, en la sesión pasada hablamos de que los alcaldes iban a poder ser reelectos a partir de 2015. De acuerdo con la información que proporcionó el señor Diputado Asti, la Corte Electoral ya ha fallado en términos de que se computaba el período actual. Me gustaría que el señor Diputado aclarara este punto.

SEÑOR ASTI.- Esa ley a que hacía referencia -no recuerdo su número, pero fue promulgada el 6 de julio de 2010- establece para los alcaldes las mismas incompatibilidades e inhibiciones que los Intendentes. Pues bien, la Corte Electoral entiende que eso alcanza también a la reelección; quiere decir que es una inhabilitación, de acuerdo con la interpretación que ha dado, incluso por escrito, algún Intendente con respecto a la situación de algún Alcalde. Por lo tanto, lo que hoy rige es que los alcaldes pueden ser reelectos por un único período más: o sea, con la redacción actual, pueden ser reelectos en 2015 y no en 2020.

Nuestro planteo es que, en virtud de que esta no fue la regla que rigió durante la elección -no cuando asumieron sino cuando fueron electos-, podríamos hacer la excepción de que este período no sea computado, a los efectos de los dos períodos continuos en que pueden ejercer el cargo. Si no se modifica la ley, los alcaldes pueden ser reelectos por un único período y no en 2020.

SEÑOR PEÑA.- En la sesión pasada ya manifestamos nuestro punto de vista contrario a varios aspectos de este artículo y, para no repetir los argumentos, pregunto a los legisladores del Frente Amplio si insisten en esta redacción o hay modificaciones.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- A partir del intercambio de opiniones que tuvo lugar y tal como se sugirió, proponemos que este Capítulo sea redactado nuevamente, luego de realizar los acuerdos necesarios. De esta manera, la próxima sesión ordinaria comenzaremos discutiendo este capítulo.

Para facilitar la discusión solicitamos que cuando exista una redacción concreta se entregue a la Secretaría.

Nuestra próxima sesión ordinaria será el primer miércoles de mayo, a la hora 8 y 30.

Se levanta la reunión.